VII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Administracji i Cyfryzacji**
(nr 121)
z dnia 9 lipca 2015 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Administracji i Cyfryzacji (nr 121)

9 lipca 2015 r.

Komisja Administracji i Cyfryzacji, obradująca pod przewodnictwem posła **Andrzeja Orzechowskiego (PO)**, przewodniczącego Komisji, wysłuchała:

– informacji na temat zatrudniania w administracji rządowej na podstawie innych umów niż umowa o pracę.

W posiedzeniu udział wzięli: **Tomasz Bolek** dyrektor generalny w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wraz ze współpracownikami, **Dariusz Łubian** wicedyrektor Departamentu Administracji Publicznej w NIK oraz **Andrzej Radzikowski** wiceprzewodniczący OPZZ wraz ze współpracownikiem.

W posiedzeniu udział wzięły pracownice Kancelarii Sejmu: **Jolanta Ostrowska** i **Grażyna Kućmierowska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Andrzej Orzechowski (PO):

Dzień dobry. Otwieram posiedzenie Komisji Administracji i Cyfryzacji.

Stwierdzam kworum.

W propozycji porządku dziennego posiedzenia Komisji mamy informację na temat zatrudnienia w administracji rządowej na podstawie innych umów niż umowa o pracę.

Czy są uwagi do porządku dziennego posiedzenia Komisji? Nie widzę.

Wobec nie wniesienia uwag, stwierdzam, że przyjęliśmy porządek dzienny posiedzenia Komisji. Przystępujemy do jego realizacji.

Witam serdecznie na posiedzeniu Komisji wszystkich państwa posłów. Witam również dyrektora generalnego w KPRM, pana Tomasza Bolka, wraz ze współpracownikami.

Witam serdecznie wszystkich innych zaproszonych gości, w tym przedstawicieli NIK, OPZZ oraz wszystkich innych gości.

Przystępujemy do przedstawienia informacji.

Bardzo proszę, panie dyrektorze, o zabranie głosu.

Dyrektor generalny w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Tomasz Bolek:

Bardzo dziękuję.

Występuję również w roli zastępującego szefa służby cywilnej. Pani minister Torres-Bartyzel niestety nie mogła przybyć na spotkanie. Bardzo przeprasza, ale kuruje się i leczy.

Postaram się przedstawić dane z dwóch perspektyw, tj. spojrzeć na ten problem zarówno z perspektywy szefa służby cywilnej oraz z perspektywy organu, który wspiera szefa służby cywilnej w realizacji zadań, czyli KPRM.

Panie przewodniczący, szanowni państwo, pozwólcie, że zacznę od wyjaśnienia pewnych kwestii prawnych dotyczących przedmiotu posiedzenia Komisji oraz prezentacji naszych wystąpień. Mianowicie, jest to kwestia związana z metodologią badań. Osoby, których prezentacja dotyczy, a więc osoby nie zatrudnione na stanowiskach urzędniczych, nie są członkami korpusu służby cywilnej. Dlatego wystąpiły pewne trudności w zgromadzeniu materiały, ale udało nam się to zrobić.

Ponieważ zgodnie z ustawą o służbie cywilnej, członkami korpusu służby cywilnej są pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę oraz urzędnicy mianowani, natomiast w to pojęcie nie wchodzą osoby zatrudnione na podstawie innych rodzajach umów o pracę lub umów o dzieło.

Chcemy przedstawić trzy perspektywy. Po pierwsze, to kwestia związana z danymi dotyczącymi ilości umów, ilości osób zatrudnionych oraz, jaka jest skala problemu, jeśli porównamy ją z innymi sektorami gospodarki.

W drugiej części chcemy powiedzieć o działaniach, które KPRM wspólnie z szefem służby cywilnej podejmowała w tym obszarze. Tych działań było bardzo dużo. Były to działania o charakterze systemowym, ponieważ kwestia zawierania umów z osobami nie będącymi członkami korpusu służby cywilnej, tzn. umów o dzieło, była badana z różnych aspektów, nie tylko z punktu widzenia kwestii umów „śmieciowych", ale przede wszystkim zagrożeń korupcyjnych lub innych, tj. gospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Na koniec, w trzeciej części, jeżeli państwo pozwolą, chcemy powiedzieć o nowej inicjatywie KPRM, tj. o klauzulach społecznych. Ta kwestia już była trochę poruszona przy okazji wystąpienia i omawiania budżetu KPRM, ale pracę nad tym dość istotnym elementem, zmierzają do finału. Na najbliższej Radzie Ministrów chcę zaprezentować te kwestie i zalecenia Rady Ministrów w sprawie stosowania przez administracje rządową klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. Zamówienia publiczne to ok. 8% do 12% PKB – bywało różnie w poszczególnych latach. Zatem jest to istotna część gospodarki i istotna część obrotu gospodarczego. Administracja jest jednym z istotniejszych zamawiających.

Panie przewodniczący, jeśli pan pozwoli, to chcemy zacząć od informacji nt. zatrudnienia w administracji rządowej na podstawie umów innych niż umowa o pracę i umowa mianowania.

Przewodniczący poseł Andrzej Orzechowski (PO):

Bardzo proszę.

Dyrektor Departamentu Służby Cywilnej w KPRM Monika Dziadkowiec:

Dziękuję, panie dyrektorze.

Panie przewodniczący, szanowne panie i panowie posłowie, na początek informacje statystyczne. W dzisiejszej prezentacji oparliśmy się na informacjach gromadzonych przez GUS w latach 2013-2014. Informacje wynikają ze sprawozdań Z-06. Są to sprawozdania o pracujących, wynagrodzeniach i czasie pracy. Również oparliśmy się na danych, które specjalnie na dzisiejsze posiedzenie Komisji zgromadziliśmy pytając dyrektorów generalnych urzędów centralnych, wojewódzkich oraz ministerstw i KPRM. Takich danych nie zbieramy standardowo, ponieważ, tak jak wspomniał pan dyrektor, gromadzimy dane związane z członkami korpusu służby cywilnej.

Proszę państwa, na początku pragnę przedstawić dane, które dotyczą tzw. sekcji O. Jest to jedna z wielu sekcji w GUS. W polskiej klasyfikacji działalności, sekcja ta obejmuje jednostki administracji publicznej, obronę narodową oraz obowiązkowe zabezpieczenie społeczne. Są to jednostki, które prowadzą działalność ustawodawczą i wykonawczą, czyli centralne i naczelne organy administracji państwowej, a także organy terenowe administracji rządowej, samorządowej, jednostki prowadzące działalność wykonawczą związaną ze sprawowaniem funkcji zewnętrznych państwa w sferze spraw zagranicznych i obronności. Również sfera ochrony państwa, porządku i bezpieczeństwa publicznego, wymiar sprawiedliwości – łącznie z wykonywaniem wyroków sądowych. Jest jeszcze kilka innych obszarów m.in. straż pożarna. W praktyce w sekcji O znajduje się szeroko pojęta administracja. Jest to administracja rządowa, samorządowa, Kancelarie Sejmu i Senatu, Kancelaria Prezydenta RP, NIK, wymiar sprawiedliwości, ZUS, KRUS, NFZ, straż pożarna.

Proszę państwa, patrząc na liczby oczywiście możemy się zastanawiać, czy jest to dużo czy mało? W 2013 r. umów zleceń było niemal 34 tys. zł w sekcji O, a umów o działo ponad 7,5 tys. zł. W 2014 r. trochę wzrosła liczba umów zleceń, która wyniosła ponad 37,5 tys. zł umów, a umów o dzieło było ponad 6,5 tys. zł.

Próbując odpowiedzieć na pytanie, czy umów jest dużo czy mało w administracji, warto spojrzeć na kolejny slajd, który pozwala trochę odpowiedzieć na pytanie. Otóż, slajd pokazuje stosunek liczby osób, z którymi zawarto umowy zlecenie lub umowy o dzieło do przeciętnego zatrudnienia wg. sekcji gospodarki narodowej. Zwracam państwa uwagę na to, że sekcja O, w której znajduje się administracja publiczna, obrona narodowa i zabezpieczenie społeczne – to ten czerwony słupek na wykresie – jest sekcją, w której stosunek umów zleceń do przeciętnego zatrudnionego, jest stosunkowo nie-

wielki, ponieważ wynosi 6,7%. Średnio w gospodarce narodowej to ok. 13%. Jak państwo widzicie, średnią bardzo zawyża pierwszy słupek. Jest to administrowanie i działalność wspierająca. Jest to sekcja N, w której znajduje się – to dla państwa informacji, bo nas to również bardzo zaciekawiło – wynajem, dzierżawa, działalność związana z organizacją turystyki, działalność ochroniarska i detektywistyczna, utrzymanie porządku, zagospodarowanie zieleni oraz inne działania wspomagające obsługę biurową. Podkreślę, że nie jest to sekcja, w której znajduje się administracja rządowa. Widać, jak bardzo sekcja N rzutuje na średnią.

Dane, które państwo widzicie, są z 2013 r. W 2014 r. liczba osób, z którymi zawarto umowy o dzieło, nieznacznie wzrosła w stosunku do przeciętnego zatrudnienia i wyniosła 7,2%. Tak jak pokazywałam na poprzednim slajdzie, ta liczba trochę się zwiększyła w 2014 r.

Proszę państwa, przechodząc do administracji rządowej, pozwoliliśmy sobie na zrobienie badania w grupie urzędów, w których tworzy się stanowisko dyrektora generalnego.

Poproszę o kolejny slajd.

Proszę państwa, w grupie, w urzędach, w których tworzy się stanowisko dyrektora generalnego, czyli w KPRM, w ministerstwach, w urzędach centralnych i wojewódzkich, liczba umów innych niż umowy o pracę, które zawarte były w 2014 r. wyniosła 13.046 umów. Większość umów, bo 43% to umowy zawarte w ministerstwach i KPRM. Nieco mniej umów zawarto w urzędach centralnych. Liczbowo najmniej w urzędach wojewódzkich. To, co istotne w tej informacji, to to, że właściwie w każdej z grup istnieje dość duże zróżnicowanie w poszczególnych ministerstwach lub w jednostkach ministerstw od kilku umów. Tak naprawdę Ministerstwo Skarbu Państwa w 2014 r. zawarło 9 umów do ponad 1 tys., tj. Ministerstwo Edukacji Narodowej zawarło ponad 1 tys. umów. Za chwilę powiem jeszcze, jakiego typu są to umowy i czego dotyczą.

Tak samo duże zróżnicowanie było w urzędach centralnych, np. Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych zawarł tylko 3 umowy. A Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych zawarł ponad 1300 umów. Stosunkowo najmniejsze zróżnicowanie liczby zawartych umów, występuje w grupie urzędów wojewódzkich. Z całą pewnością jest to spowodowane tym, że właściwie wszystkie urzędy wojewódzkie wykonują te same zadania. Oczywiście, są one różnie zorganizowane, ale co do zasady, są to zadania tożsame.

Interesujące dla państwa może być również – poproszę o kolejny slajd – liczba osób, z którymi zawarto umowy w 2014 r. Widzimy, że umowy zawarto z mniejszą liczbą osób niż jest umów. Świadczy to o tym, że były osoby, z którymi zawarto więcej niż jedną umowę o pracę. Liczba osób, z którymi zawarto takie umowy to ponad 8,5 tys. W ministerstwach i KPRM jest to trochę ponad 3 tys. Podobnie jest w urzędach centralnych i urzędach wojewódzkich, czyli niecałe 2,5 tys.

Teraz spróbujemy rozbić te liczny na umowy zlecenia i umowy o dzieło – to pokazuje nam kolejny slajd. Widzimy, że jeśli chodzi o umowy o działo to, liczba umów w tej grupie urzędów w 2014 r. wyniosła 5424 umowy. Najwięcej umów było w ministerstwach oraz KPRM. Mniej w urzędach centralnych i najmniej w urzędach wojewódzkich.

Teraz słowo, czego dotyczą te umowy. Otóż, prawie umów, które zostały zawarte w ministerstwach i KPRM, stanowią umowy, które zawarło MEN, było ich ponad 1 tys., a dokładnie 1030. Są to umowy, które w miażdżącej większości dotyczą recenzowania i opiniowania podręczników szkolnych. Są to umowy z ekspertami, którzy opiniują podręczniki. Sporo umów zawarło również MPiPS, tj. prawie 600 umów. Są to umowy eksperckie w ramach projektu Funduszu Inicjatyw Obywatelskich i Rządowego Programu na Rzecz Aktywności Osób Starszych. W grupie urzędów, które zawarły największą liczbę umów, jest również MŚ, które zawierało umowy eksperckie dotyczące opinii do działań geologicznych oraz umowy o dzieło z członkami Komisji Zasobów Kopalin. Te trzy urzędy zawarły łącznie prawie 2200 umów o dzieło, co stanowi ponad 60% wszystkich umów zawartych przez KPRM i ministerstwa.

Wśród urzędów centralnych najwięcej umów zawarł Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, ponad 700 umów, co stanowi 40% wszystkich umów zawartych przez urzędy centralne. Były to umowy eksperc-

kie na opiniowanie zewnętrznej dokumentacji składanej przez wnioskodawców do rejestracji leków i wyrobów medycznych.

Jeśli chodzi o umowy zlecenia, to sytuacja wygląda następująco. Tych umów było nieco więcej niż umów o dzieło. Rozłożyło się to między grupą urzędów, o których mówimy, niemal po równo. Mniej więcej 2,5 tys. umów zawarły zarówno ministerstwa i KPRM, jak i urzędy centralne i wojewódzkie.

Jeśli chodzi o grupę ministerstw i KPRM, to najwięcej umów zawarło Ministerstwo Zdrowia. Nasze badanie jakościowe pokazało, że są to przede wszystkim umowy z konsultantami krajowymi z poszczególnych dziedzin medycznych. Sporo umów, bo 580 zawarło również Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Były to umowy, które dotyczyły obsługi Komisji ds. Zaopatrzenia Emerytalnego Twórców i obsługi programów ministra kultury i dziedzictwa narodowego. W grupie urzędów centralnych szereg umów zawarł Urząd Lotnictwa Cywilnego. Głównie były to umowy na przeprowadzenie egzaminów w Lotniczej Komisji Egzaminacyjnej. Są to egzaminy teoretyczne, praktyczne i językowe dla osób, które starają się o licencje i o świadectwa kwalifikacji w obszarze lotnictwa. Egzaminy prowadzą osoby zatrudnione na umowy zlecenia.

Myślę, że niezwykle istotną informacją jest również to, ile z tych umów zostało zawartych z osobami, które nie były zatrudnione na umowy o pracę w innych miejscach. Kolejny slajd pokazuje, że liczba umów zleceń, które zostały zawarte z osobami, które nigdzie nie były zatrudnione na podstawie stosunku pracy, wyniosła we wszystkich urzędach, o których mówimy 1485 osób. Przypomnę państwu, że wszystkich umów zleceń było 7622. Zatem lekko powyżej 20% to umowy, które zostały zawarte z osobami, które nigdzie nie były zatrudnione. Umów najwięcej jest w urzędach centralnych, nieco mniej w ministerstwach i KPRM oraz najmniej w urzędach wojewódzkich.

To, co jest szalenie istotne w tym punkcie, to jak te liczby mają się do ogółu zatrudnionych w poszczególnych grupach urzędów. Widzicie to państwo na wykresie poniżej. Otóż w ministerstwach te osoby to 3,4%, w urzędach centralnych 2,1%, a w urzędach wojewódzkich 6,15%. Wydaje się, że są to liczby stosunkowo niewielkie.

Przygotowaliśmy dla państwa również zestawienie umów zleceń trwających powyżej 3 miesięcy – w grupie ministerstw, KPRM, urzędach centralnych i wojewódzkich. Umów zleceń, które trwają powyżej 3 miesięcy było trochę powyżej 4 tys. One stanowią 54% wszystkich umów zleceń zawartych w tej grupie urzędów.

Proszę państwa, szczególnie ciekawe jest to, co widać na wykresie na dole slajdu. Otóż, umów trwających powyżej 3 miesięcy było proporcjonalnie więcej w urzędach wojewódzkich niż w ministerstwach i KPRM. Tendencja jest bardzo wyraźna. Czy te umowy trwają poniżej lub poniżej 3 miesięcy, zależy oczywiście od rodzaju zadań, które są zlecane w ramach umów. Do tego jeszcze za chwilę przejdę.

To, co różni dwie grupy urzędów, czyli ministerstwa od urzędów wojewódzkich to, że urzędy wojewódzkie pracują nieco bardziej procesowo i powtarzalnie. Dlatego umowy są na ogół dłuższe niż w ministerstwach, które pracują bardziej incydentalnie i projektowo, a nie procesowo. Dlatego często potrzebują, np. ekspertów na czas krótszy niż trzy miesiące.

Teraz chce pokazać państwu tabelkę, która troszeczkę mówi o jakości, czyli, na co umowy są zawierane. Jednak przy tak zadanym pytaniu, jest to metodologia, którą posługuje się NIK. Widzimy, że w grupie „inne zadania", pojawia się największa liczba umów. Dlatego pokusiliśmy się jeszcze o badanie jakościowe i z grupy urzędów, które badaliśmy wybraliśmy losowo 15 urzędów, które przekazały nam uzupełnione dane dotyczące tego, na co zawiera się poszczególne umowy. Do tej grupy, wybraliśmy KPRM, a pozostałe urzędy zostały wylosowane, tj. 4 ministerstwa, 4 urzędy wojewódzkie i 6 urzędów centralnych.

Teraz przejdę do kwestii jakościowych, czyli, na co zawierano umowy w grupie wylosowanej. W ministerstwach były to umowy z konsultantami z poszczególnych dziedzin oraz czynności materialno-techniczne związane np. z archiwizacją materiałów. Była to również obsługa Komisji do Spraw Zaopatrzenia Emerytalnego Twórców. Możemy się domyślać, że chodzi o MKiDN – podobnie jak realizacja działań związanych z obchodami Roku Kolberga. Były to również rozmaite umowy eksperckie.

W urzędach centralnych umowy dotyczyły kierowania projektami, przygotowania poczęstunków na zebraniach i konferencjach, prowadzenia egzaminów Lotniczej Komisji Egzaminacyjnej – o tym już wspominałam. Również dotyczy to obsługi ośrodków szkoleniowo-wypoczynkowych i obsługi w czasie procesu oceny wniosków.

W urzędach wojewódzkich w ogromnej większości są to umowy z lekarzami-orzecznikami z Wojewódzkich Zespołów do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności. Wydaje się to sensowne, że rzeczywiście nie są to umowy o pracę. Jest to również wykonywanie rozmaitych operatów szacunkowych, a także redagowanie i zamieszczanie postów na profilu Punktu Informacji Europejskiej Europe Direct oraz przeprowadzanie różnych warsztatów.

Proszę państwa, jakie płyną z tego wnioski? Otóż, mam przekonanie, że z zebranych danych wynika, że sytuacja w administracji rządowej w zakresie innych umów niż umowy o pracę, jest sytuacją dobrą. Myślę, że dane statystyczne wyraźnie pokazują, że mowy o pracę nie są w administracji rządowej wykorzystywane do ukrytego zwiększania zatrudnienia. Część zadań, które są realizowane na podstawie umów, ma charakter okresowy i realizacja ich poprzez zatrudnienie pracownika na etat lub etat częściowy, byłaby nieracjonalna ekonomicznie.

Są to również bardzo często umowy, które wymagają określonej wiedzy eksperckiej. Taką wiedzę można pozyskać do administracji, że zawiera się eksperckie umowy z osobami, które na umowę o pracę w administracji pewnie nie chcą lub nie mogą pracować. Dodam jeszcze, że w tym roku, zagadnienie to będzie kontrolowała NIK. Raport z badania NIK ma być gotowy na początku 2016 – wiem, że jest przedstawiciel NIK, który może ewentualnie skorygować moją wypowiedz.

To tyle, jeśli chodzi o dane statystyczne.

Bardzo serdecznie dziękuję państwu za uwagę.

Dyrektor generalny w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Tomasz Bolek:

Panie przewodniczący, jeśli można dalej kontynuować.

Jak wynika z prezentacji i mojego doświadczenia, pełniąc funkcję dyrektora generalnego, podpisuję szereg umów i zgód na zawarcie umów zlecenia i o dzieło. Jest to ogromne uniwersum, bardzo zróżnicowanych przedmiotowo umów. Dlatego same dane statystyczne nie dają pełnego obrazu. Są to umowy na kwotę 100 zł, które dotyczą, np. prac od adjustacji tekstu do „Przeglądu Legislacyjnego", który wydaje Kancelaria, poprzez różne działania wspomagające, a skończywszy na umowach, np. umowa dotycząca praw autorskich w zakresie IT. Jest to dość skomplikowana materia, dlatego korzystamy z pomocy eksperckiej. Po drugiej stronie jest zatrudnienie… lub innym modelem byłoby zatrudnienie osób na podstawie umowy o pracę. Ani charakter tego działania, ani inne potrzeby, ani nawet racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi nie skłania nas do tego rozwiązania.

Bardzo ważnym – bo jest to ogromne uniwersum umów, i dopiero dokładna analiza i obejrzenie właściwie każdej umowy – mówię to, jako kontroler i audytor – pozwala na ocenę, czy rzeczywiście mamy do czynienia z rutynową, racjonalną gospodarczo umową oraz celowym działaniem, czy z nadużyciem. Dlatego KPRM oprócz działań, które zostały zaprezentowane, od wielu lat prowadzi systemowe działania dotyczące porządkowania. Zarówno wyznaczania standardów w zakresie zawierania umów o pracę i innych umów oraz prowadzi własne kontrole dotyczące tego obszaru. Podobnie jak NIK, uznaje, że jest to jeden z najbardziej wrażliwych obszarów, które dotyczą administracji. Są to nie tylko kontrole zogniskowane na kwestiach związanych z zatrudnieniem i zawieraniem umów o dzieło, ale przy każdej kontroli, która dotyczy gospodarowania środkami publicznymi lub kontroli zarządzania służbą cywilną, badamy te kwestie.

Bardzo ważnym źródłem zapewnienia – o czym powiedziała dyrektor Dziadkowiec – są kontrole audytora zewnętrznego, czyli NIK. NIK również przykłada na to bardzo dużą uwagę. Podczas każdej kontroli budżetowej badana jest kwestia zawierania umów z osobami fizycznymi oraz dedykowane są specyficzne kontrole dotyczące umów o dzieło i zlecenie. Taka kontrola m.in. była dwukrotnie prowadzona w KPRM. Kontrola była wyłącznie skoncentrowana na zawieranie umów i zakończyła się oceną pozytywną.

Mówię o wynikach kontroli NIK, ponieważ wyniki adresowane są również do Prezesa Rady Ministrów do KPRM. Pan i ja je analizujemy i podejmujemy działania systemowe oraz inne doraźne, które są reakcją na zalecenia NIK.

Również cieszy nas ta kontrola, która da pełny obraz, bo KPRM może kontrolować podsektory rządowe, ale ten problem dotyczy trzech obszarów. Podsektora rządowego, podsektora samorządowego oraz administracji pozarządowej, czyli PIP, Naczelny Sąd Administracyjny, kancelarie. To badanie da nam wszechstronny, pełny obraz oraz pełne spektrum działań, diagnozę i rekomendację dotyczącą tego obszaru.

Jeżeli pan przewodniczący pozwoli, to teraz dyrektor Departamentu Kontroli i Nadzoru powie o działaniach systemowych związanych z kwestią zawierania umów oraz o wynikach kontroli, zaleceniach i rekomendacjach. Oraz, jak implementujemy rekomendacje. Postaramy się szerzej o tym powiedzieć, nie tylko w kontekście zawierania umów oraz potencjalnego ich nadużywania, ale również o zawieraniu umów z pracownikami, osobami, które wykonują na rzecz danego pracodawcy pracę. Ma to bardzo różny aspekt, o którym warto powiedzieć, czyli aspekt antykorupcyjny i zapewnienia bezstronności. Ponieważ każdy urzędnik, pracownik podlega ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności przez osoby pełniące funkcje publiczne. Pracownicy korpusu służby cywilnej są zobowiązani do składania oświadczeń majątkowych, oświadczeń o bezstronności, np. o prowadzeniu kontroli lub innych działań, uczestniczenia w procedurach przetargowych. Natomiast ta kwestia nie dotyczy i nie obejmuje osób, które są zatrudnione na podstawie umowy zlecenie i dzieło.

Jeżeli pan przewodniczący pozwoli, to przejdziemy do drugiej części, czyli do kwestii związanych z systemowymi działaniami KPRM oraz wyników kontroli.

Przewodniczący poseł Andrzej Orzechowski (PO):

Naturalnie.

Bardzo proszę.

Dyrektor Departamentu Kontroli i Nadzoru w KPRM Dorota Rosińska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, kwestia zawierania przez jednostki administracji rządowej umów cywilnoprawnych do realizacji zadań została zauważona już w latach 2008-2011 podczas kontroli prowadzonych przez KPRM. Zagadnienie to uznano za ważne i wymagające odpowiedniej reakcji.

W naszych kontrolach obszar ten był badany pod kontem: celowości zawierania umów, skali i wolumenu umów oraz zawierania umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę. Zanim w drugiej części mojego wystąpienia szczegółowo przejdę do podejmowanych działań, chcę podkreślić, że KPRM konsekwentnie reprezentuje i reprezentowała stanowisko, że modelowym rozwiązaniem w administracji rządowej jest zasada wykonywania przez pracowników zadań na podstawie umowy o pracę. Zarówno w stosunku pracy, jak i mianowania. Zasada ta wspiera racjonalne zarządzanie w służbie cywilnej, a także oszczędne i wydajne gospodarowanie środkami publicznymi.

Pozwolę sobie szerzej zaznaczyć, o aspekcie, o którym wspomniał pan dyrektor generalny, tj. o wzroście ryzyka i powstania nieprawidłowości w sytuacji, gdy powierzamy dane zadania osobom zatrudnionym na podstawie umów cywilnoprawnych. KPRM zawsze podkreślała, że zawieranie umów o charakterze cywilnoprawnym, których przedmiotem są zadania podobne lub tożsame z zadaniami urzędu lub pracowników, powinny być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami. Zawsze powinno mieć uzasadnienie ekonomiczne oraz co do zasady powinno mieć charakter tymczasowy, ponieważ taka jest istota umowy cywilnoprawnej. Podkreślaliśmy, że zawieranie umów z własnymi pracownikami nie powinno mieć miejsca, ponieważ jest to sfera zarządzania i właściwego podziału obowiązków.

Podejmowane działania przez KPRM miały charakter zarówno prewencyjny, jak i wykrywający i były wielokierunkowe. Na razie je zasygnalizuję, a w części drugiej przejdę do szczegółów.

Pierwszą reakcją po kontrolach, które były prowadzone w latach 2008-2011, było pismo z marca 2011 r. skierowane do wszystkich ministrów. W piśmie zasygnalizowano kwestie zawierania umów cywilnoprawnych, a także zobowiązano do podjęcia działań w zakresie

oceny funkcjonowania tego obszaru w poszczególnych jednostkach oraz przejrzenia regulacji wewnętrznych pod kontem tego, by ten proces był procesem prawidłowym.

Kolejne działanie skierowane tym razem do ministrów, wojewodów i wszystkich kierowników urzędów centralnych, było w 2013 r. Szczegółowo zobowiązano do dokonania przeglądu pod wymienionymi kilkunastoma aspektami wskazanymi w piśmie.

Kolejna kwestia to działania wykrywające, które polegałby na tym, że we wszystkich kontrolach prowadzonych przez KPRM i Departament Kontroli i Nadzoru, które zajmowały się i miały w temacie zarządzanie służbą cywilną lub prawidłowe gospodarowanie środkami publicznymi, zawsze kwestia zawierania umów była poddawana badaniom pod kontem aspektów, o których mówiłam wcześniej. Zawsze ten obszar był w następstwie kontroli monitorowany pod kontem wykonania zaleceń pokontrolnych.

Mówiłam o tym, że działania te miały charakter wielokierunkowy i wielopłaszczyznowy. Można patrzeć na to z różnych punktów widzenia, ale idąc od podstawowego, czyli naszego własnego podwórka KPRM, pan dyrektor generalny już wspomniał, że ocena NIK była pozytywna.

Kolejną płaszczyzną naszych działań były jednostki podległe i nadzorowane przez Prezesa Rady Ministrów. W ramach nadzoru rozwinęliśmy szereg narzędzi pozwalających m.in. objąć ten obszar monitoringiem i sprawozdawczością. Wspomniana przez pana dyrektora standaryzacja, szczególnie skupiła się na tym obszarze.

W 2011 r. wydano rekomendacje dotyczące funkcjonowania systemu kontroli zarządczej. W rekomendacjach zwracaliśmy uwagę na aspekt zawierania umów cywilnoprawnych, w tym zawierania umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami. Jeśli mówimy o monitoringu tego obszaru to również bardzo istotnym jego elementem jest analiza informacji o wynikach kontroli NIK. Tam, gdzie uznajemy to za szczególnie istotne, podejmujemy w miarę możliwości interwencje. Zawsze wszystkie informacje o kontrolach są analizowane.

Oczywistym jest, że jako Departament Kontroli i Nadzoru, czyli prowadzący i analizujący kontrolę, zwracamy uwagę na wykonanie zaleceń pokontrolnych dotyczących obszaru zawierania umów cywilnoprawnych. Przedstawię skalę działań naprawczych, która przede wszystkim polegała na uporządkowaniu przepisów wewnętrznych dotyczących zawierania umów cywilnoprawnych. Drugą kwestią było zaprzestanie pewnych działań, które uznawaliśmy za nieprawidłowe. Naszym działaniem jest również bieżąca reakcja na sygnały o nieprawidłowościach, które mogłyby się pojawić.

Jest to ogólny obraz zagadnienia. W drugiej części pozwolę sobie skierować państwa uwagę już szczegółowo na poszczególne aspekty. Proszę państwa, w 2011 r., po kontrolach prowadzonych od 2008 r., był to pierwszy wyraźny i czytelny sygnał, że zagadnienia dotyczące zawierania umów cywilnoprawnych są istotne i tam gdzie pojawiają się jakiegokolwiek nieprawidłowości, potrzebna jest szybka reakcja. W wyniku skierowania pisma, KPRM została poinformowana o podjęciu działań mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowości.

Równolegle prowadzone przez CBA prace analityczne dotyczące aspektu antykorupcyjnego przy zawieraniu umów cywilnoprawnych oraz kolejne wyniki naszego monitoringu, spowodowały wystosowanie w 2013 r. przez szefa Kancelarii do wszystkich ministrów, wojewodów i urzędów centralnych pisma, w którym zarówno zasygnalizowano konieczność ciągłego monitoringu tego obszaru jak również wskazano na te zagrożenia, o których mówiło CBA. Otóż, wszyscy kierownicy jednostek, do których pismo zostało skierowane, zostali zobowiązani do przeglądu i analizy w swoich własnych jednostkach, a także jednostkach podległych i nadzorujących funkcjonowanie tego obszaru. Zadane kierunki analizy były następujące: czy umowy cywilnoprawne nie noszą cech umów o pracę; czy przedmiotem umowy nie jest zadanie podobne lub tożsame z zadaniem realizowanym przez stronę w ramach stosunku pracy; czy zatrudnienie w ramach stosunku pracy implikowałoby konieczność zastosowania procedury otwartego i konkurencyjnego naboru, czyli naczelnej zasady, która obowiązuje w służbie cywilnej; czy, uwzględniając zakres przedmiotowy i podmiotowy zawieranych umów i ich łączną wartość, zamówienia nie są łączne w rozumieniu prawa zamówień publicznych. Zalecono również zmianę

przepisów wewnętrznych wszędzie tam, gdzie wewnętrzne regulacje nie stanowią właściwego zapewnienia o właściwym zarządzaniu.

Na to pismo wszystkie jednostki odpowiedziały szefowi Kancelarii, informując o podjętych działania, a przede wszystkim o efektach działań. Analiza odpowiedzi pozwoliła na wydanie opinii o zadowalającym stanie reakcji lub działań w wyniku pisma.

Jeśli mówimy o działaniach KPRM skierowanych do jednostek podległych i nadzorowanych, to jest to obszar wyjątkowo ciekawy i wyjątkowo trudny. Podmioty nadzorowane przez prezesa Rady Ministrów, to podmioty o bardzo różnym statusie prawnym. Wobec części z nich narzędzia nadzorcze z racji charakteru i umocowania prawnego, nie mogą być tak rozbudowane jak w stosunku do urzędów centralnych, które stanowią część administracji rządowej, która jest podległa prezesowi Rady Ministrów. Jednak w 2011 r. podjęliśmy działania, które w obszarze nadzoru skoncentrowały się na wsparciu jednostek podległych i nadzorowanych w zapewnieniu właściwego systemu kontroli zarządczej. Oznacza to, że polega to na zapewnieniu właściwego zarządzania w jednostkach, by minimalizować ryzyko powstania nieprawidłowości w różnych obszarach, w tym, w obszarze zawierania umów cywilnoprawnych. Wydano rekomendacje – cały czas są na BIP KPRM – w których zaznaczono również ten aspekt zawierania umów.

Jednak samo wydanie rekomendacji, to jeszcze nie wszystko. Przez cały czas cyklicznie monitorujemy stan kontroli zarządczej w jednostkach podległych i nadzorowanych. Cyklicznie jednostki te przekazują nam informacje o całości kontroli zarządczej, w tym o aspekcie zawierania umów.

Kolejna rzecz, o której chcę powiedzieć, była już wcześniej zasygnalizowana, to analiza informacji o wynikach kontroli NIK. Dotyczy to zarówno kontroli przeprowadzonych w samej KPRM, jednostkach podległych i nadzorowanych oraz w administracji rządowej, czyli ministerstwach i urzędach wojewódzkich. Wszędzie tam, gdzie widzimy konieczność podjęcia dodatkowych działań, oprócz tych, które są podejmowane w wyniku zaleceń pokontrolnych NIK, próbujemy reagować.

Warto również wspomnieć o kontrolach, które my prowadzimy. Tak jak wspomniałam, w kontrolach dotyczących różnych aspektów zarządzania służbą cywilną oraz kontrolach dotyczących prawidłowości wydatkowania środków publicznych, ten aspekt jest poruszany.

Jeśli chodzi o szefa służby cywilnej, to zawsze ten obszar jest uwzględniany. Monitorujemy wydane zalecenia pokontrolne. Do tej pory, w tym obszarze uznajemy ich realizację za zadowalającą.

Chcę podkreślić, że skala nieprawidłowości, które występują, nie jest dramatyczna. W kontrolach, które przeprowadzaliśmy w ostatnich latach, jest to obszar, który widzimy, że jest zarządzany. Jeżeli występują nieprawidłowości, to jest na nie odpowiednia reakcja i oceniamy ją jako właściwą.

Zatem, podsumowując działania, które podejmowaliśmy od 2008 r., których intensyfikacja nastąpiła w latach 2011-2013, obecnie działania koncentrują się na monitorowaniu obszaru i włączaniu go do naszych kontroli. Chcę podkreślić, że to zagadnienie jest znane, na które zwracamy uwagę i co do, którego zawsze wnosimy, by zarządzający zwrócili w swoich działaniach uwagę zarządcą. Nasze działania mają zarówno charakter prewencyjny, który staramy się tam gdzie możliwe wyznaczać pewne standardy i wydawać rekomendacje, jak i wykrywający – jako funkcja kontrolna, a także weryfikacja tego, co się dzieje w trybie kontroli.

Wydaje mi się, że wszystkie najistotniejsze aspekty dotyczące podejmowanych działań oraz aspekty reagowania KPRM, zostały przedstawione.

Dyrektor generalny w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Tomasz Bolek:

Panie przewodniczący, jeśli pan pozwoli, to chcę się odnieść do ostatniej trzeciej części, tj. inicjatywy wzmocnienia kwestii stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

W KPRM 18 czerwca br. została zorganizowana konferencja dotycząca stosowania klauzul społecznych. Współorganizatorem konferencji był szef służby cywilnej, szef Kancelarii oraz minister pracy i polityki społecznej. Celem konferencji było podniesie-

nie kwestii istotności stosowania klauzul społecznych, tak jak powiedziałem wcześniej, z uwagi na wolumen obrotu lub umów, które zostają zawierane przez administrację w ramach procedur związanych z zamówieniami publicznymi – obecnie to ok. 9%, ale w poprzednich latach było to 12%, więc była to duża część PKB i przepływów finansowych; są to właśnie zamówienia publiczne – koncentrujemy się nie tylko na kwestiach związanych z kształtowaniem i oddziaływaniem administracji na sferę biznesową, czyli na usługodawców, którzy oferują usługi, ale również administracja zawiera umowy i współpracuje sama z sobą. Niektóre jednostki tworzą swoje instytucje gospodarki budżetowej. Na 125 mln zł budżetu KPRM, 20 mln zł wydajemy na usługi świadczone przez nasze CUW. Jest to $^1/_6$ lub $^1/_7$ naszego budżetu. Ważne w umowach jest to, by podkreślać aspekty nie tylko uzyskania najlepszej ceny, ale również innych elementów. Są to działania, które mają wspierać relacje podsektora rządowego, a właściwie społecznego, który obejmuje sferę biznesową, również sama administracja w relacjach umownych dotyczących wymiany, powinna stosować świadczenie usług.

Bardzo ciekawe konkluzje padły na konferencji. Tam byli nie tylko przedstawiciele sektora publicznego, ale również sektora prywatnego. Były prezentowane doświadczenia firmy TAURON, która stosuje klauzule społeczne przy różnego rodzaju usługach logistycznych, a jest to firma prywatna. Został obalony istotny mit, że usługi, które są świadczone przez osoby na umowę zlecenie i o dzieło, kosztują mniej. Podkreślono, że wszystko zależy od zamawiającego. TAURON nie zamawiał usługi sprzątania, ale usługę czystości. To bardzo ważna różnica, która kształtuje narracje. W wyniki wprowadzenia klauzul społecznych, firma płaciła za usługi sprzątania tyle samo, ile poprzednio płaciła firmie zatrudniającej sprzątaczki na umowę o dzieło lub zlecenie. To pokazało również bardzo fajne i dobre praktyki, które służą wzmocnieniu stosowania klauzul społecznych. Są to praktyki ze sfery biznesowej i administracyjnej.

Sama konferencja to początek dzieła, które podjęliśmy. Zwieńczyć to mają zalecenia Rady Ministrów w sprawie stosowania klauzul społecznych. Zostały one przygotowane i teraz, jeśli państwo pozwolą, to powiem o projekcie. To, jaki temu zostanie nadany ostateczny kształt, zadecyduje Rada Ministrów na najbliższym posiedzeniu. Natomiast powiem o najistotniejszych zaleceniach.

Szefowie urzędów, ministrowie i kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie, tj., krótko mówiąc, cały sektor podrządowy został zobowiązany do działań na rzecz upowszechniania stosowania klauzul społecznych. Kierownicy jednostek, czyli ministrowie, wojewodowie zostali zobowiązani do analizowania stosowania klauzul ze wszystkich postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, a w szczególności w zakresie usług edukacyjnych, szkoleniowych, reklamowych, sprzątania budynków, zarządzania mieniem, ochroniarskich, publikowania i drukowania, usług komputerowych, konserwacyjnych, naprawczych, telekomunikacyjnych, restauracyjnych oraz cateringowych. Są to usługi, które stanowią dość istotny wolumen i uniwersum usług zamawianych na zewnątrz przez administracje.

Co ważne, to, że odstąpienie od stosowania klauzul społecznych powinno być uzasadnione, czyli podjęcie decyzji o niestosowaniu klauzul, zawsze musi być wyrażone w formie pewnego uzasadnienia do planu zamówień publicznych.

Ważne jest również, że mówimy o zamówieniach publicznych i o procedurze zamówień publicznych, ale próg zamówień publicznych to ponad 120 tys. zł. Od tego progu stosujemy ustawę Prawo zamówień publicznych. Poniżej tej granicy stosujemy inne procedury, które mają zapewnić nam zakup usług i towarów po efektywnej cenie. Jednym z zaleceń jest to, by nie tylko w ponadprogowych zamówieniach stosować klauzule społeczne, ale również w zamówieniach do 120 tys. zł.

Chcemy zacząć od początku, czyli gdy zaczynamy planować zamówienia publiczne. Jest zaproponowane zobowiązanie, by przy sporządzaniu planu zamówień publicznych na dany rok budżetowy, tj. w III lub IV kwartale w roku poprzedzającym, dokonywać obowiązkowej – to ważne – oceny na etapie planowania, które z zamówień publicznych powinny być udzielane z zastosowaniem klauzul społecznych. Jeżeli będzie to poza planem, bo rzeczywistość jest taka, że tworzymy plan zamówień publicznych na przełomie III i IV kwartału, bardzo ważne jest również to, by, jeżeli plan jest bardzo dynamiczny

i zaistnieje konieczność wprowadzenia jakiegoś zamówienia poza planem, by również w ekstraordynaryjnych i *ad hoc* uruchamianych zamówieniach, również stosować klauzule społeczne.

Jest również szereg dodatkowych działań, które Rada Ministrów ma zalecieć. Również jest kwestia monitorowania. Szef KPRM z prezesem Urzędu Zamówień Publicznych będą prezentować Radzie Ministrów wyniki monitoringu. Szef KPRM oraz prezes UZP zostali zobowiązani do monitoringu i wspólnie przedstawią wyniki monitoringu, tzn. będą przedstawiać wyniki monitoringu całej Radzie Ministrów, ponieważ ma to być działanie systematyczne i powtarzalne.

Istotne jest to, że zaplanowaliśmy, iż minister finansów w 2016 r. zleci przeprowadzenie audytu wewnętrznego. Prezes Rady Ministrów ma możliwość wystąpienia do audytorów z audytem zleconym. W 2016 r. taki audyt ma być przeprowadzony. Pozwoli to na ocenę stosowania klauzul społecznych i stosowania rekomendacji oraz ewentualną korektę lub działanie naprawcze.

Przewidujemy również pewne działania promocyjne dla 10 najlepszych jednostek administracji rządowej, które wyróżniają się w stosowaniu klauzul społecznych.

Są to działania, w których de facto może pojawić się pytanie, dlaczego, gdy mówimy o klauzulach społecznych, ważne jest to, że to wspiera stosowanie w szerszym zakresie umów o dzieło. Nie tylko u podmiotów biznesowych, które świadczą usługi na rzecz sfery publicznej, ale w samej sferze publicznej. Nasza IGB, nasz CUW już został zobowiązany do stosowania tego rodzaju klauzul w ramach usług bezpośrednio świadczonych na rzecz KPRM lub świadczonych na rzecz tej jednostki.

Panie przewodniczący, to tyle. Jesteśmy do dyspozycji, jeśli będą jakieś dodatkowe pytania.

Przewodniczący poseł Andrzej Orzechowski (PO):

Dziękuję bardzo.

To dość kompleksowa informacja, nie tylko o zatrudnianiu, ale o różnych działaniach podejmowanych, które przeciwdziałają w administracji rządowej i nie tylko.

Otwieram dyskusję.

Pan poseł Król. Pani przewodnicząca Hrynkiewicz. Czy ktoś jeszcze chce się zgłosić? Nie widzę.

Bardzo proszę, pan poseł Król.

Poseł Piotr Król (PiS):

Dziękuję bardzo.

Przede wszystkim chcę przeprosić, że nie będę mógł wziąć udziału w całym posiedzeniu Komisji, ale o 12.00 mam kolejne posiedzenie komisji, a zależy mi na tym, by zadać dwa pytania, które dotyczą dwóch kwestii, które chcę poruszyć.

Po pierwsze, pierwszy wątek dotyczący umów innych niż umowa o pracę w administracji. Państwo bardzo dużo mówili o różnego rodzaju działaniach, jednak mam wrażenie, że skupiliście się państwo na skutkach. A chcę dociec przyczyny – jeśli państwo pozwolą. W mojej ocenie, sytuacja wygląda w ten sposób… rozumiem, że mówimy o bardzo… nie chcę bardzo ujednolicać, ale mam świadomość tego, że rozmiar administracji i różnego rodzaju branż, w których funkcjonują, mogą powodować różne sytuacje. Generalizując, kierownik jednostki organizacyjnej otrzymuje plan etatów i otrzymuje plan wynagrodzeń. Z jednej strony, mamy budżet, z drugiej – plan etatów. Powiedziałbym, że każdy z nich stara się przestrzegać planu etatów i planu wynagrodzeń. Z drugiej strony, mam wrażenie, że to, o czym mówimy, jest konsekwencją, że każdy z nich również dysponuje budżetem, który może być różnie nazywanym, ale chodzi o budżet tzw. bezosobowy – tak go określę.

Dyrektor generalny w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Tomasz Bolek:

Tak, wynagrodzenia bezosobowe.

Poseł Piotr Król (PiS):

Tzw. bezosobowe.

Teraz jest pytanie takiej natury. Otóż w jednym przypadku mówimy o konsekwencjach wykorzystania funduszu, powierzania dodatkowych działań – co jest całkowicie uzasadnione. Są bardzo różnego rodzaju sytuacje, gdy… po prostu jest taka konieczność. Kierownik staje przed taką koniecznością, że musi to wykorzystać. Natomiast niejednokrotnie mam wrażenie, i nie chcę generalizować, bo są to bardzo różne sytuacje, typu, „strzelam": w sądach rejonowych, jeśli chodzi o pracowników administracji, można powiedzieć, że sekretarze sądowi w niektórych sądach, i ewidentnie to widać, że jest ich zbyt mało. Z kolei sądy okręgowe na brak pracowników nie narzekają. Rozumiem, że może pojawić się sytuacja, że fundusz bezosobowy… akurat podałem taki przykład, który najszybciej przyszedł mi do głowy, ale zdaję sobie sprawę, że wykorzystanie może być uzasadnione, bo pojawiła się taka okoliczność. Może być to również jakby *quasi* z racji tego, że np. mam za mały fundusz wynagrodzeń lub z jakiś przyczyn fundusz wynagrodzeń i ilość etatów jest zbyt mała. Tak naprawdę, to, o czym mówimy, jest konsekwencją tego, ponieważ mam dodatkowy budżet, więc go wykorzystam racjonalnie lub nie. Ale skoro go mam, to go wykorzystam. A później nakręca się praca – rozumiem, że dla pani – bo ktoś to musi skontrolować. Jeden wykorzysta to dobrze, a inny mniej itd.

Wydaje mi się, że warto zastanowić się nad zmianą systemową. Czy coś stoi na przeszkodzie… oczywiście, rozumiem, że musi być dyscyplina budżetowa i dyscyplina etatowa, ale czy my sami takim systemem nie motywujemy do tego, by szukać takich rozwiązań? Czy coś stoi na przeszkodzie, by budżety bezosobowe zmniejszać? A pozwolić zluzować. O jakiej koncepcji myślę? Otóż, jeśli byłbym kierownikiem jednostki organizacyjnej i ktoś by mi powiedział, musisz otrzymać budżet na etaty, ale co do ilości z racji tego, że np. będziesz miał bardzo mały budżet na umowy bezosobowe, to zawieraj umowy np. miesięczną lub 3-miesięczną. Jeśli pojawia się taka konieczność, to zawieraj umowę sezonową itd. Jeśli jest okres urlopowy lub sprawozdawczy, nich to zrobi ktoś na umowie o pracę, ale nie będziesz rygorystycznie rozliczany. Budżet na wynagrodzenia również nie będzie traktowany rygorystycznie tak jak ilość etatów. Mam wrażenie, że niejednokrotnie szukanie *quasi* rozwiązań typu umowa zlecenia i o dzieło, wynikają z tego, że kierownik ma powiedziane, że na koniec roku ma mieć wykonane – strzelam – 360 etatów. On woli podpisać 10 umów zlecenie, ponieważ się w tym zmieści i wszystko jest *correct*. Dzielę się swoją refleksją i bardziej bym się starał szukać przyczyn tego, że są kontrole, które muszą być – pani o tym mówiła i by pani miała trochę mniej pracy. To pierwsza moja refleksja.

Druga refleksja. Cieszę się, że poruszył pan kwestię klauzuli społecznej. W mojej ocenie, jest to niezwykle istotna kwestia. Chcę się podzielić pewną refleksją. Otóż, na dyżur poselski przyszli do mnie przedstawiciele branży odzieżowej. Opowiadali, jak wyglądał przetarg w wojsku – już po jego wprowadzaniu. *Nomen omen* – co dziwne – skarżyli się na przetarg przez wprowadzenie właśnie tej klauzuli. Chcę państwu powiedzieć, by państwo mieli obraz, jak to może wyglądać w praktyce. Otóż wprowadzenie klauzuli wyglądało w ten sposób, że kryterium była w 90% cena, a w 10% gwarancja. Jak państwo myślą, kto wygrał? Wygrała chińska firma, bo kto w Polsce zdecyduje się na wyegzekwowanie gwarancji od chińskiej firmy i jak to miałoby wyglądać. Oni mogą powiedzieć, że dadzą gwarancję na odzież nawet na 100 lat. Kto to potem wyegzekwuje? Oczywiście, wygrali.

Wydaje mi się, że rozwiązanie dotyczące klauzuli jest słuszne, szczególnie jeśli chodzi o polski rynek i polskich producentów. Jednak wydaje mi się, że brakuje jakiegoś stymulatora w dobrym tego słowa znaczeniu, po stronie administracji, wojska etc., czyli służb państwowych, które organizują tego typu przetargi. Krótko mówiąc, oni potrzebują więcej szkoleń lub bodźca, że warto stosować klauzule. Wydaje mi się, że przykład, o którym państwo mówiliście, czyli o jednym z koncernów energetycznych, jest słuszny, ale niestety od samego wprowadzenia lub możliwości stosowania klauzul do tego, by był oddźwięk na rynku i by polskie firmy mogły mieć większy i aktywny udział w podziale środków budżetowych, które są w tych przetargach, to jeszcze długa droga.

Uprzejmie poproszę o odpowiedź do pierwszej kwestii.

Dziękuję bardzo.

Dyrektor generalny w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Tomasz Bolek:

Jeżeli można, panie przewodniczący, to szybciutko odpowiem.

Przewodniczący poseł Andrzej Orzechowski (PO):

Może jednak najpierw…

Dyrektor generalny w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Tomasz Bolek:

Pan poseł powiedział, że o 12.00 wychodzi.

Przewodniczący poseł Andrzej Orzechowski (PO):

Proszę bardzo, panie dyrektorze.

Dyrektor generalny w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Tomasz Bolek:

Odnośnie do klauzul społecznych, to są one już zapisane w ustawie Prawo zamówień publicznych, natomiast urzędy administracji dość nieśmiało je stosują. Celem KPRM jest ośmielenie, zachęcenie i nagradzanie podmiotów i urzędów, które będą je stosować.

Odnośnie do pierwszego pytania, jeżeli chodzi o umowy o pracę, to my bardzo konsekwentnie stosujemy tę zasadę. Podstawą do relacji pracownik-pracodawca w podsektorze rządowym jest ustawa o służbie cywilnej i stosunek pracy. Jeżeli w przypadkach, gdy pracownicy mają nadmiar pracy lub dodatkowe zajęcia, ustawa przewiduje szereg narzędzi motywujących. Może być to dodatek zadaniowy, który jest rekompensatą za czasowe zwiększenie pracy. Prowadzi to do wniosku, że z pracownikami, urząd nie powinien zawierać umów. By nie było dwóch relacji, tj. ustawowego stosunku umowy o pracę lub mianowania i jednocześnie dodatkowo umowy zlecenia. Jest to nadużycie i jest to wyraźnie w dokumentach, które stosujemy.

Rzeczywiście, jest fundusz bezosobowy. Można zawierać umowy, które wspomagają pracę urzędu. Jednak musi być to bardzo uzasadnione. Są to, np. kwestie nadzwyczajnych klęsk żywiołowych lub innych, które dotykają urząd. Mogą to być sytuacje, które wymagają… – tak jak teraz KPRM zawarła umowę o migrację danych. Nasi pracownicy nie mają kompetencji, by migrować dane z bardzo starego programu komputerowego, tj. Karta Polaka, do nowego programu. Zamawiamy tę usługę, wynagradzając osoby z funduszu bezosobowego. Opuszczamy taką możliwość, ale gdy jest to wyjątkowo uzasadnione. Gdy własnymi siłami nie można realizować tego typu zadań. Przedstawiciel NIK potwierdzi, że podczas kontroli budżetowej każda umowa z osobą fizyczną z funduszu jest bardzo skrupulatnie kontrolowana. Jest tak z uwagi na potencjalne ryzyko nadużyć. Natomiast logika od 2008 r., to fundusz płac dla osób, które wykonują zadania statutowe urzędu na podstawie umowy o pracę, bez możliwości zawierania umów z własnymi urzędnikami, tj. pracownikami.

Przewodniczący poseł Andrzej Orzechowski (PO):

Bardzo dziękuję.

Bardzo proszę, pani przewodnicząca Hrynkiewicz.

Poseł Józefa Hrynkiewicz (PiS):

Dziękuję.

Dziękuję za przedłożenie, z którego wynika, że wszystko jest dobrze lub bardzo dobrze. W związku z tym chcę zapytać, co, państwa zdaniem, należy zmienić w prawie, by ograniczyć stosowanie umów innych niż umowa o pracę? Nie mówię umów „śmieciowych”, bo pan przewodniczący tego bardzo nie lubi i mnie upomniał, więc już tak nie mówię. Ale wiemy, o których umowach mówimy.

Jakie zmiany należy wprowadzić, by nie była to kwestia zachęty?

To, że nie jest tak dobrze, wynika również z tego, że czytając sprawozdanie NIK z kontroli wykonania budżetu w jednym resorcie – jestem zobowiązana, bo uczestniczę w tym resorcie – stale czytam to samo. Otóż, ministerstwo nie wykonało zaleceń NIK z poprzedniego roku, by ograniczyć zatrudnienie na umowach innych niż umowy itd. Zatem, instrumenty, którymi państwo dysponujecie, nie są instrumentami na tyle skutecznymi, by doprowadzić do takich zmian.

Następne moje pytanie dotyczy zatrudnienia na stanowiskach, na które należy przeprowadzić konkurs, a zatrudnia się na stanowisku p.o., czyli pełniącego obowiązki.

Już trzy lata, cierpliwie, co rok, zadawałam pytanie, dlaczego na jednym stanowisku, które jest bardzo ważne dla bezpieczeństwa państwa, zatrudnia się na stanowisku p.o.? W czwartym roku, już nie zadaję tego pytania, bo ta osoba dalej pełni to stanowisko. Odpowiedzi były różne.

Związane z tym jest następne moje pytanie, które dotyczy tego, co często jest sygnalizowane przez wyborców. Mianowicie, często jest tak w urzędach – szczególnie centralnych, tj. ministerstwach – że zatrudnia się osobę na umowę cywilnoprawną za zupełnie przyzwoite wynagrodzenie, następnie wygrywa ona konkurs na to samo stanowisko, na które została zatrudniona. Można powiedzieć, że jest to pośrednie dochodzenie do zatrudnienia. Takie przypadki się zdarzają. I zdaje się, że wcale nie rzadko.

Ile jest stanowisk, które wymagają przeprowadzenia konkursów? Departament służby cywilnej, na pewno szczegółowo monitoruje te stanowiska i warto o nich wiedzieć.

Następne pytanie dotyczy centrów zlecania usług, czyli CUW. To wszystko jest bardzo dobre, pożyteczne, ale tam jest już całkowita dowolność. Tak jak powiedział pan dyrektor, KPRM wydaje $^1/_6{}^1/_6$ budżetu na CUW. Tam zatrudnia się już jakkolwiek, np. tak jak w Rzeszowie za 250 zł miesięcznie – stwierdziłam to osobiście.

Panie dyrektorze, muszę powiedzieć, że CUW to nie jest dobra praktyka. Stosowanie klauzul społecznych niekoniecznie jest konsekwentnie stosowane. Stwierdzam to również w Kancelarii Sejmu. Tu zatrudniono osoby do obsługi gastronomicznej. W gruncie rzeczy posłowie i osoby przebywające w Sejmie nie mogą korzystać z tych usług ze względu na ich niską jakość. Gdy zwróciłam się do PIP, by przeprowadziła badania w tej sprawie, na jakich umowach ludzie pracują, ponieważ szef Kancelarii Sejmu nie chciał tego zrobić, to PIP przeprowadziła takie badanie. Było to 8 sierpnia 2014 r. – a więc wtedy, gdy ani Sejm, ani te instytucje nie działały. Dostałam odpowiedź, że jest całkiem nieźle. Muszę powiedzieć, że, moim zdaniem, to zagadnienie nie jest rozwiązane.

Podobnie jest w instytucji, która ma ważne zadania, czyli w Straży Granicznej. Straż przeszła do zatrudnienia w tzw. Straży Ochrony Lotniska. Zapytałam, czy Straż, która w sposób absolutnie niedobry reprezentuje Polskę, niedobrze się zachowuje i niedobrze dba o bezpieczeństwo państwa… czy nie dużo taniej byłoby zatrudnić Straż Ochrony Lotniska? Dostałam odpowiedź, która jest w ramach interpelacji poselskich, że właściwie koszty pozostały te same.

Chcę powiedzieć i zwrócić uwagę, że niestosowanie – ładnie to państwo nazywacie – klauzul społecznych, prowadzi nie tylko do przerzucania kosztów na zupełnie inne działy, tj. pomoc zdrowotną, ubezpieczenia społeczne, a także prowadzi do istotnego obniżenia jakości. Teraz takie zjawisko powszechnie występuje w szpitalach, gdzie zrezygnowano z bardzo wielu usług. Usługi się teraz *outsourcing*-uje, ale powoduje to bardzo poważne obniżenie jakości. Zatrudnia się różne firmy, np. do sprzątania oddziałów, które wymagają absolutnej kontroli sanitarnej i czystości, by można było przeprowadzać zabiegi, tj. zabiegi operacyjne lub zabiegi związane z dializami. Zatem, nie jest to zjawisko, które ustąpiło w Polsce i nie jest to zjawisko, w którym pieniądze publiczne, i jeszcze raz podkreślę, że są to pieniądze publiczne, wydawane są w sposób racjonalny. W wielu przypadkach oszczędności są bardzo kosztownymi oszczędnościami, ponieważ są przerzucane na inne działy. Gdy dokonujemy takich ocen, należy stworzyć tzw. rachunek całkowity dla takich kosztów. A nie rachunek tylko ograniczony do budżetu jest instytucji. Moim zdaniem, jest to bardzo ważna sprawa. Podobnie dotyczy to edukacji i wszystkich resortów, które świadczą tzw. usługi społeczne, które są bardzo istotne, np. usługi zdrowia i edukacji.

Oczywiście, nie ma powodu, by zatrudniać wybitnych ekspertów, którzy są dlatego ekspertami, ponieważ często pracują w wąskiej dziedzinie i są rzeczywiście do wykorzystania. By ograniczać środki na to, by pozyskać tę ekspertyzę. Sejm również powinien częściej sięgać po wybitnych ekspertów, np. Kancelaria premiera lub ministerstwa – jest to oczywiste. Jednak nas interesuje zatrudnianie do zadań ważnych, które ma do wykonania administracja. Niewątpliwie, jednym z takich zadań jest przygotowywanie aktów prawnych. Nie jest rzeczą dopuszczalną, że w jednym ze znanych ministerstw takie akty przygotowywane są w ramach umów cywilnoprawnych i na zlecenia, a nie przez stałych pracowników. To nie tylko zagraża niską jakością, ale niepraoutsurcingwdopo-

dobną korupcją, która jest w literaturze dobrze nazwana jako korupcja legalna. Wówczas osoba, która to przygotowuje, może zamieścić różne rzeczy.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Orzechowski (PO):

Bardzo dziękuję pani przewodniczącej.

Bardzo proszę, panie dyrektorze, gdyby zechciał się pan odnieść.

Dyrektor generalny w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Tomasz Bolek:

Pozwolę sobie odpowiedzieć na kilka pytań. Również poproszę o odpowiedź na jedno pytanie moich współpracowników.

W kwestii uzupełnienia, jeszcze odpowiedz na pytanie pana posła. W przypadkach czasowej potrzeby zatrudniania dodatkowych osób lub osób na zastępstwo, ustawa o służbie cywilnej również przewiduje nie tylko permanentną umowę o pracę lub stosunek mianowania, który również jest rodzajem o prace na czas nieokreślony, ale przewiduje też możliwość reakcji w postaci zatrudnienia na zastępstwo lub czasowe zatrudnienie. Chcę to dodać i w ten sposób przejść do pytania o zmianie przepisów prawa.

Pani profesor, wydaje się, że przepisy prawa są skonstruowane w sposób poprawny. Natomiast jest to kwestia zarządzania i ich stosowania. Jest to obszar prawidłowego zarządzania i gospodarowania środkami publicznymi. Natomiast analiza, wyniki naszych kontroli, wyniki pracy lub burzy mózgów szefa służby cywilnej i jego współpracowników, prowadzą do konkluzji, że przepisy prawa nie wymagają zmian. Jest to kwestia dobrego zarządzania. Przepisy są regulowane w sposób prawidłowy, potrzebny i adekwatny. Słowo adekwatny jest tu kluczowe.

Jeżeli pani profesor wspomniała o pewnych rzeczach, które zna ze swojej praktyki poselskiej, to są to rzeczy, które nie idą zgodnie z literą prawa. Konkluzja tego jest taka, że prawo jako normujące pewną rzeczywistość, normuje ją w sposób prawidłowy. Natomiast inna kwestia to to, by przepisy i rzeczywistość normatywna była stosowana w sposób prawidłowy.

Konkursy i p.o. Możemy się odnieść do służby cywilnej. Ustawa o służbie cywilnej nie przewiduje stanowiska p.o. Wszelkie konkursy obsadzania stanowisk powinny być w drodze konkursów – tak jest w KPRM. Wszystkie stanowiska dyrektorów, tzn. nie ma sytuacji, w której wicedyrektor kieruje którąś z komórek Kancelarii. Staramy się stosować zasadę, że nabór na dyrektora, gdy zwolni się to stanowisko, w najbliższym możliwym czasie przeprowadzamy konkurs na to stanowisko. Być może, dotyczy to szeregu różnych konkursów, które dotyczą naboru, np. naboru na szefa Polskiej Agencji Kosmicznej. Liczyliśmy i jest ponad 100 różnych regulacji, które dotyczą naboru na różne stanowiska, ale są to stanowiska z reguły poza służbą cywilną.

Odnośnie do kwestii zawierania umów cywilnoprawnych. Rzeczywiście, z pracownikami, którzy następnie startują w naborach do służby cywilnej, niejednokrotnie wygrywają. Mierzyliśmy się z tym problemem przy okazji kontroli, o której mówiła dyrektor Rosińska. Budziło to nasze wątpliwości, ponieważ ta osoba zna urząd, miejsce pracy, na które rozpisany jest konkurs, ale, z drugiej strony, jest zasada powszechności i otwartości naborów. Zasada ta skłania nas jedynie do zwrócenia uwagi na pewne zagrożenia związane z takim postępowaniem. Zostało to zakwalifikowanie jako naruszenie prawa.

Pani profesor, przy okazji omawiania i wykonania budżetu KPRM wspomniała pani o kwestii stażystów. KPRM zatrudnia również stażystów na podstawie umowy o pracę z właściwymi urzędami. Zazwyczaj te osoby pracują u nas pół roku, następnie startują w konkursach. Często zdarza się, że je wygrywają. Zatem, widzimy pewne zagrożenia, ale myślę, że mechanizmem kompensującym jest to, by konkurs był prawidłowo przeprowadzony.

Nie uznajemy za sprzeczną z prawem praktykę, że osoba, która była u nas na stażu lub wcześniej pracowała u nas świadcząc usługi na podstawie umowy zlecenia lub o dzieło, jako sytuację, która zamyka drogę. Wszystko tkwi w naczelnych zasadach prowadzenia naborów, tj. otwartości i przede wszystkim bezstronności i traktowania wszystkich osób, które ubiegają się o to stanowisko w sposób równy.

Kwestia CUW. Mogę się do tego odnieść, ponieważ z upoważnienia szefa KPRM bezpośrednio nadzoruję CUW. Nie znam sytuacji w innych CUW, ponieważ nie podlega to ani szefowi KPRM, ani szefowi służby cywilnej. Jest to sektor publiczny, ale są tam pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę. W CUW są stosowane klauzule społeczne. Bardzo rzadko zdarza się – tak jak w administracji, tj. 6% lub 7% – że CUW nabywa usługi eksperckie. Ostatnim przykładem jest umowa z ekspertami zewnętrznymi, którzy przygotowują na rzecz KPRM jeden z istotnych projektów rządowych, jakim jest Karta Polaka lub narzędzie do zarządzania monitoringiem administracyjnym.

Pani profesor podniosła wątpliwość, czy CUW powinno funkcjonować. Myślę, że tak. Jest to instytucja, która kiedyś zastąpiła gospodarstwa pomocnicze. Administracja powinna mieć quasi-przedsiębiorcę. Jest to quasi-przedsiębiorca państwowy do realizacji usług. Przykładem jest Centrum Obsługi Informatycznej przy MSW. Realizuje kluczowe, ważne i istotne dla bezpieczeństwa państwa projekty informatyczne, tj. pl.ID. Teraz wspólnie z szefem służby cywilnej realizuje Bramę Internetową, czyli jedno miejsce, w którym obywatele będą mogli korzystać z usług informatycznych. Są tam różne, bardziej wrażliwe niż Brama Internetowa projekty. Centrum robi to za cenę wielokrotnie niższą niż oferuje rynek.

Na poprzednim posiedzeniu Komisji podawałem przykład z podręcznikami. CUW drukuje dla pierwszej klasy i obecnie dla drugiej klasy. MEN w pierwszym etapie postępowania zapytał biznes, za ile jest w stanie zrealizować usługę druku podręczników? Jedyna oferta, która wpłynęła z biznesu, to 96 mln zł. Natomiast CUW realizuje ¾ tego projektu za kwotę ok 12 mln zł. Charakter zadań związanych z bezpieczeństwem lub z radzeniem sobie z rynkiem w ten sposób, że pewne zadania o charakterze publicznym powinny być wykonywane przez quasi-przedsiębiorców utworzonych przez resorty, ma swój cel i istota tego jest – krótko mówiąc – funkcjonalnie zasadna. Zasadne jest funkcjonowanie tego rodzaju usługi i centrów, ponieważ dostarczają one dobrą usługę na rzecz podmiotów, które je otworzyły, ale również na rzecz administracji. CUW świadczy nie tylko usługi na rzecz KPRM, za które płacimy 19,6 mln zł – są to usługi utrzymania budynku, transportu, usługi informatyczne – ale również świadczy usługi na rzecz całej administracji. Prowadzi zamówienia centralne, drukuje podręczniki lub prowadzi działalność usługową.

Klauzule społeczne. Tak, pani profesor, reakcja w postaci przygotowania zaleceń dotyczących stosowania przez administrację rządową klauzul społecznych jest wynikiem pewnej analizy, która została przeprowadzona w KPRM. Przepisy funkcjonują i są wprost sformułowane chyba od roku – jeśli dobrze pamiętam. Nawet jeszcze wcześniej zostały sformułowane. Zauważyliśmy pewną nieśmiałość administracji w stosowaniu tych klauzul. Nieśmiałość wynika, m.in. z obawy przed oceną kontroli zewnętrznych lub oceną mediów. W przekonaniu zamawiających, kryterium ceny jest to coś, co zapewni produkt za najniższą cenę. My zwracamy uwagę, że nie tylko cena, ale również inne czynniki np. klauzule społeczne, równościowe. Dokument został również przygotowany z pełnomocnikiem ds. równego traktowania oraz z MŚ o stosowaniu klauzul środowiskowych. Klauzule zapewnią nie tylko wymiar społeczny polityki państwa, ale pogromią pewien mit mówiący o tym, że jeżeli będziemy stosować klauzule, to dostaniemy droższy produkt. Przekonamy się o tym i zobaczymy, jak to będzie wyglądało. Mamy przygotowany system monitorowania, ale wnioski z konferencji z 18 czerwca, która była zorganizowana przez szefa służby cywilnej, dowodzą, że niekoniecznie. Biznes dostaje tę samą usługę przy stosowaniu klauzul społecznych jak i przy niestosowaniu klauzul.

Używamy słowa, że uznajemy system zawierania umów jako kwestię zadowalającą. Jest to chyba zadowalające słowo. Widzimy tam również przestrzeń do monitorowania, bo jest to bardzo istotne dla szefa służby cywilnej i szefa KPRM, dlatego nie padło słowo, że jest bardzo dobrze. Uznaliśmy ten stan za zadowalający, dlatego mechanizmy, które były do tej pory stosowane, będą nadal stosowane. Myślę, że bardzo cenimy sobie audytora zewnętrznego, którym jest NIK. Kompleksowa kontrola, która odpowie na pytanie, czy administracja publiczna szeroko rozumiana, tj. rządowa i samorządowa, to nadużywa. Będzie to dla nas wyjątkowo dobra diagnoza i wyjątkowo dobre rekomendacje do zmiany rzeczywistości.

Pani profesor, nie wykluczam, że będzie to również okazja do zmian w prawie, jeśli będą takie rekomendacje. Na razie dostrzegamy potencjał, nie w zmianie prawa, nie jesteśmy normocentryczni, ale dostrzegamy potencjał w zarządzaniu, kształtowaniu, modelowaniu i wyznaczaniu pewnych standardów, ale w sposób „miękki". Zalecenia lub wytyczne, a nie zmiana prawa. Prawo jest dobre. Nie dostrzegamy mankamentów prawa. Natomiast to, co skupia naszą uwagę, to stosowanie tego prawa.

Przewodniczący poseł Andrzej Orzechowski (PO):

Bardzo dziękuję panu dyrektorowi oraz współpracownikom.

Czy są jeszcze jakieś inne głosy w dyskusji?

Jeśli nie ma, to bardzo dziękuję za wyczerpujące informacje i dyskusję. Myślę, że wynagrodzenia bezosobowe zawsze były w sektorze administracji rządowej oraz administracji samorządowej, więc tak do końca umowy cywilnoprawne nie mogą być wyeliminowane. Wynika to trochę ze specyfiki, ale oczywiście należy nad tym panować, by nie było to zasadą, że stosuje się umowy cywilnoprawne zamiast umów o pracę.

Bardzo dziękuję wszystkim państwu za informacje, za dyskusję.

Zamykam posiedzenie Komisji.

Dziękuję.